

На правах рукописи

ЮРЬЕВА Юлия Сергеевна

**ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ КАК ФОРМА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

**12.00.14 – административное право;
финансовое право; информационное право**

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов 2008

Работа выполнена в Федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовский юридический институт МВД России».

Научный руководитель:

кандидат юридических наук, доцент

Мильшин Юрий Николаевич

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации

Сергун Петр Павлович

кандидат юридических наук

Шевчук Геннадий Александрович

Ведущая организация:

ГОУ ВПО «Волгоградская академия МВД России»

Защита состоится «__» _____ 2008 года в _____ часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права»: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «__» _____ 2008 года

Ученый секретарь

диссертационного совета

И.С. Морозова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Коренное изменение государственного устройства Российской Федерации, произошедшее в начале 90-х гг. XX века, привело к перераспределению ценностей и смене политико-правовой действительности. Приоритетным направлением Российского государства становится функция интеграции в мировую экономику, в связи с этим провозглашаются базовые гарантии, формирующие правовое ядро рыночной экономики – единство экономического пространства, поддержка конкуренции, равенство всех форм собственности (ст. 8 Конституции РФ), свобода предпринимательской деятельности (ст. 34 Конституции РФ).

Стремительные изменения экономической жизни предопределили становление новой модели российской государственности и, как следствие, обусловили создание правового пространства, отвечающего в своей основе современным требованиям. Вместе с тем некоторая непоследовательность в реформировании экономической системы заметно отразилась на качестве правовой базы, сформированной российским законодателем в короткие сроки. Как результат, обновленный блок законов и подзаконных нормативно-правовых актов не всегда оказывается жизнеспособным, многократно подвергается существенным изменениям. Подобная ситуация характерна для многих отраслевых институтов, выступающих структурными элементами российской системы права. Институт лицензирования не стал исключением.

Лицензирование является важнейшим правовым механизмом, с помощью которого осуществляется государственное регулирование экономической деятельности, обеспечивается ведущая стабильная позиция России в таких отраслях, как космос, авиация, энергетика, транспорт, связь. В свою очередь, важность и необходимость развития вышеперечисленных секторов экономики (в

целях скорейшего присоединения России ко Всемирной торговой организации) были обозначены в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ¹.

Правовой институт лицензирования признается относительно новым в современном российском праве и может быть охарактеризован как межотраслевой. Анализируя историю развития российского лицензионного законодательства, можно констатировать множественность правовых актов в сфере лицензирования, их высокую изменчивость и коллизионность. Сложившийся в таком виде институт лицензирования – это следствие прежде всего слабой теоретической базы, формирование которой было продиктовано острой необходимостью регулирования рыночных отношений.

На сегодняшний день теория так и не сумела обогнать практику и стать прочной основой для последней. По-нашему мнению, причина сложившейся ситуации обусловлена многофункциональным характером лицензирования. Данная правовая категория рассматривается и изучается учеными-административистами с различных точек зрения. Обзор монографических работ и диссертационных исследований позволяет сделать вывод о том, что наибольшее внимание уделяется рассмотрению лицензирования в качестве правового института, метода и режима управленческой деятельности. При этом не исследуется такой важный, на наш взгляд, аспект лицензирования, как правовая форма. Данный процесс нельзя признать позитивным, поскольку существующее многоукладное и нередко противоречивое лицензионное законодательство нуждается в дальнейшем анализе и систематизации.

Особую актуальность в настоящее время приобретают, во-первых, необходимость исследования категории «лицензирование» как формы деятельности органов исполнительной власти, и, во-вторых, проведение детального изучения правовых актов, формирующих российское лицензионное законодательство. Обозначенные обстоятельства обусловили выбор темы настоящего диссертационного исследования.

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 10 мая 2006 г. «О важнейших общенациональных задачах» // Российская газета. 2006. 11 мая.

Степень научной разработанности исследования. Характер диссертационного исследования предопределил необходимость обращения к различным научным направлениям и школам. Так, вопросы применения специальной методологии к пониманию сущности рассматриваемого правового явления исследуются в трудах В.В. Балахонского, Е.Ф. Губского, В.П. Кохановского, А.Л. Никифорова, С.Г. Чукина, В.С. Степина, Г.Ю. Семигина и др. Вопросы источников права и правовых актов наиболее полно освещены в фундаментальных работах ученых-теоретиков и ученых-административистов: С.С. Алексеева, А.П. Алехина, М.И. Байтина, Д.Н. Бахраха, Р.Ф. Васильева, Н.И. Глазуновой, С.Л. Зивса, Ю.М. Козлова, А.Н. Козырина, Н.М. Кониная, А.П. Коренева, И.В. Котелевской, Б.М. Лазарева, В.В. Лазарева, В.О. Лучина, А.В. Малько, В.М. Манохина, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.В. Мицкевича, В.И. Новоселова, Е.Н. Пастушенко, О.Ю. Рыбакова, П.П. Сергуна, Ю.Н. Старилова, Е.М. Старосьцяка, Ю.А. Тихомирова, В.А. Толстика, О.В. Шопиной, В.А. Юсупова и других.

Проблемы, касающиеся отдельных аспектов лицензирования, истории развития института лицензирования, исследованы в трудах А.Б. Агапова, С.В. Алексеева, А.Б. Багандова, О.Ю. Бакаевой, М. Бартошека, К.С. Бельского, В.Ф. Гапоненко, М.Л. Городисского, Т.А. Гусевой, И.В. Гутова, А.В. Гущина, В.В. Гущина, Д.И. Дедова, С.В. Дробязко, Ж.А. Ионовой, А.А. Кармолицкого, Н.Н. Карповой, К.И. Костылевой, А.С. Лазариди, С.А. Малахова, И.Е. Махрова, Ю.Н. Мильшина, В.Ф. Миронова, Д.В. Новохатского, О.М. Олейник, Д.В. Осинцева, С.В. Пыхтина, А.А. Савостина, М.В. Савчука, Е.И. Спектор, Н.В. Субановой, И.Т. Тарасова, С.А. Тарасова, Е.В. Тарле, В.Р. Тарловской, Е.В. Титовой, О.С. Троценко, Д.В. Уткина, Е.Е. Фроловой, А.В. Хвалиной, С. Чезаре, А.В. Шестакова и других.

Неоценимую помощь при изучении зарубежного опыта лицензионной деятельности оказали работы отечественных и зарубежных ученых: М. Базекса, А. Газье, Д.Дж. Галлигана, Г.В. Мельничука, Т. Проссера, А.Г. Семенникова, О.С. Соболев, Э. Феррари, Г. Шупперта и других.

Цель исследования состоит в проведении комплексного, многоаспектного анализа правовых актов в сфере лицензирования, формирующих многоуровневое российское лицензионное законодательство.

Вышеуказанная цель обусловила постановку следующих **задач**:

- познание сущности и социального назначения лицензирования;
- изучение истории развития института лицензирования, анализ этапов развития лицензионного законодательства;
- постижение правовой природы и выявление специфики лицензирования как формы деятельности органов исполнительной власти, анализ правовых и организационных форм деятельности, осуществляемой лицензирующими органами;
- исследование правовых актов в сфере лицензирования, определение их места и роли в системе российского законодательства;
- проведение классификации правовых актов в сфере лицензирования;
- изучение лицензии как акта применения права, определение ее временных и пространственных характеристик.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации лицензионного законодательства.

Предметом исследования выступают правовые акты в сфере лицензирования, в частности Конституция РФ, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативно-правовые акты органов исполнительной власти РФ, а также правоприменительные акты, принимаемые лицензирующими органами.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные и специальные методы познания – исторический, формально-логический, сравнительно-правовой, интегрированный, а также методы дедукции, индукции, анализа, синтеза, абстрагирования, герменевтики.

Применение в работе данных методов дало возможность определить правовую природу лицензирования, исследовать данную категорию как многоаспектное явление, провести разграничение смежных правовых категорий «раз-

решение» и «лицензия», проанализировать и систематизировать правовые акты в области лицензирования, изучить правоприменительную деятельность судов в данной сфере.

Необходимость определения места и роли правовых актов в сфере лицензирования в системе российского законодательства обусловила применение системного и структурно-функционального методов исследования, позволивших выстроить иерархическую цепь лицензионных правовых актов и определить положение каждого акта внутри единой организационной системы правовых актов.

В процессе выработки предложений, направленных на совершенствование российского законодательства и практики его применения, использовались гипотетико-дедуктивный, аксиоматический методы и метод экстраполяции.

Теоретическую основу исследования составила литература по различным научным дисциплинам – философии, логике, лингвистике, общей теории и истории государства и права, международному, конституционному, административному, муниципальному, гражданскому, уголовному, налоговому и другим отраслям права.

Нормативную основу исследования формируют различные источники права: общепризнанные принципы и нормы международного права; конституции (основные законы) зарубежных государств; Конституция РФ; законы и подзаконные нормативно-правовые акты РФ, изданные на федеральном и региональном уровнях власти, а также правоприменительные акты, принимаемые соответствующими органами по вопросам лицензирования.

Эмпирическую основу исследования составили материалы, полученные в ходе изучения и обобщения практики деятельности лицензирующих органов Саратовской области, материалы судебной практики, а также данные о деятельности лицензирующих органов зарубежных стран – представителей англосаксонской (Великобритания, США, Канада) и романо-германской (Франция, Германия, Италия) правовых семей.

В процессе исследования было изучено более 100 лицензионных дел, проанализированы основные направления деятельности лицензирующих органов, выявлен круг вопросов, требующих правовой регламентации на законодательном уровне.

В основе авторских предложений, направленных на реформирование и повышение уровня законодательной техники правовых актов в сфере лицензирования, лежат не только теоретические положения, но и проанализированный эмпирический материал, что обуславливает достоверность полученных в результате исследования выводов.

Научная новизна диссертации состоит в следующем:

- впервые на монографическом уровне исследуется лицензирование как форма деятельности органов исполнительной власти;
- категория «лицензирование» изучена при помощи интегрированного метода исследования, позволившего выявить различные аспекты лицензирования и дать комплексное определение данной правовой категории;
- обосновано разграничение смежных правовых терминов «разрешение», «специальное разрешение», «лицензия»;
- впервые проведен комплексный, системный анализ правовых актов в сфере лицензирования, обозначена их специфика, а также место и роль в системе российского законодательства.

На защиту выносятся следующие **основные положения**, отражающие научную новизну проведенного исследования:

1. Раскрыт многоаспектный характер правовой категории «лицензирование», обозначены ее основные содержательные аспекты. Предлагается авторская дефиниция лицензирования, под которым следует понимать совокупность норм различной отраслевой принадлежности, регламентирующих порядок осуществления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности, выражающийся в официальном признании и контроле со стороны государства за вышеуказанной деятельностью, право на осуществление которой возникает с момента выдачи лицензии, подтверждаю-

щей законность вхождения данных субъектов в хозяйственный оборот (социальную сферу) и выступающей в роли основания возникновения (изменения, прекращения) лицензионных правоотношений.

2. Обосновывается положение о том, что лицензирование призвано сбалансировать встречные по своей природе публичные и частные интересы, которые предлагается структурировать следующим образом:

- частные – интересы граждан-потребителей и интересы хозяйствующих субъектов;
- публичные – общественные интересы и государственные интересы.

3. Выделены этапы развития российского лицензионного законодательства. Используя в качестве критерия эволюционный процесс формирования единого перечня лицензируемых видов деятельности, диссертант выделяет пять этапов:

I этап – период Российской империи (1807–1917 гг.);

II этап – период военного коммунизма (1918–1921 гг.);

III этап – период НЭПа (1922–1929 гг.);

IV этап – советский период (1930–1989 гг.), включающий 2 подэтапа (довоенный и послевоенный);

V этап – современный период (1990 г. – по настоящее время), включающий 2 подэтапа:

- 1990–1998 гг. – период формирования правовых основ предпринимательства и лицензирования, регулирования лицензионных правоотношений подзаконными нормативно-правовыми актами;

- 1998 г. – по настоящее время – период проведения первой унификации лицензионного законодательства, закрепление закрытого перечня лицензируемых видов деятельности, дальнейшее совершенствование норм законодательства о лицензировании.

4. Обосновывается, что форма лицензионной деятельности органов исполнительной власти представляет собой внешнее выражение однородной по своим признакам (характеру и юридическим последствиям) деятельность по изданию правовых актов (нормативных и правоприменительных), а также не свя-

занную с изданием вышеуказанных актов организационную деятельность. Диссертант приходит к выводу, что в рамках правовой формы лицензионной деятельности осуществляется издание соответствующими органами и должностными лицами указов, постановлений, приказов, правил, инструкций, распоряжений, принятие решений о выдаче (отказе в выдаче, приостановлении, аннулировании) лицензии, выдача лицензий и др. В рамках организационной формы лицензирующими органами осуществляются следующие виды деятельности: консультационная; методическая; инновационная, направленная на совершенствование процедуры осуществления лицензирования; информационно-просветительская.

5. Проводится разграничение смежных правовых категорий «разрешение» и «лицензия». В процессе многоступенчатого анализа определяется соотношение лицензии и разрешения как части и целого, общего и особенного, подчеркивается родовой характер разрешения по отношению к лицензии. В целях законодательной регламентации теоретического вывода обосновывается необходимость введения официального понятия «разрешение».

6. Предлагается доктринальное определение лицензии, отражающее основные признаки данного правоприменительного акта. Лицензия – это официальный документ, содержащий индивидуально-властное правовое предписание в виде специального разрешения на осуществление конкретного вида деятельности, выдаваемый лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю на определенный срок (либо бессрочно) и в установленном законом порядке.

7. В целях совершенствования временных и пространственных характеристик лицензии обосновывается внесение следующих изменений в Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹:

– Статью 7 считать статьей 8, изложив ее название в следующей редакции: «Статья 8. Действие лицензии в пространстве и по кругу лиц».

¹ Далее – Закон о лицензировании.

- Статью 8 считать статьей 7, изложив ее в следующей редакции:

«Статья 7. Действие лицензии во времени

1. Срок действия лицензии не может составлять менее пяти лет.

Срок действия лицензии по его окончании может быть продлен по заявлению лицензиата. Продление срока действия лицензии осуществляется в порядке переоформления лицензии.

2. Бессрочное действие лицензии в отношении конкретных видов деятельности может быть установлено только настоящим Федеральным законом.

3. Действие лицензии начинается со дня принятия решения о предоставлении лицензии.

4. Действие лицензии прекращается со дня внесения в единый государственный реестр юридических лиц или единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей записи о ликвидации юридического лица или прекращении его деятельности в результате реорганизации (за исключением реорганизации в форме преобразования или слияния при наличии на дату государственной регистрации правопреемника реорганизованных юридических лиц у каждого участвующего в слиянии юридического лица лицензии на один и тот же вид деятельности) либо прекращении физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя, либо со дня окончания срока действия лицензии или принятия лицензирующим органом решения о досрочном прекращении действия лицензии на основании представленного в лицензирующий орган заявления в письменной форме лицензиата (правопреемника лицензиата – юридического лица) о прекращении им осуществления лицензируемого вида деятельности, а также со дня вступления в законную силу решения суда об аннулировании лицензии».

- Пункт 3 ст. 13 исключить.

8. В целях реализации принципа установления единого перечня лицензируемых видов деятельности обосновывается необходимость изложения п. 2 ст. 1 Закона о лицензировании в следующей редакции: «К отдельным видам деятельности (перечисление видов, указанных в п. 2 ст. 1) применяются поло-

жения, предусмотренные настоящим Федеральным законом, если иное не предусмотрено нормами специальных законов об этих видах деятельности».

9. Предлагается исключить термин «документ, подтверждающий наличие лицензии», а также уточнить содержание лицензии, в связи с чем изложить название ст. 10 Закона о лицензировании в следующей редакции: «Содержание лицензии и решения о предоставлении лицензии» и дополнить данную статью после слов «номер лицензии» абзацами следующего содержания: «правовую основу (с указанием статей настоящего Федерального закона, на основании которых выдается лицензия или принимается решение о выдаче лицензии); подпись уполномоченного лица и печать лицензирующего органа».

10. Проведена авторская классификация правовых актов в сфере лицензирования по различным основаниям: по юридической силе и виду правового акта; по субъекту и способу издания; по времени действия акта; в зависимости от правового режима лицензирования; в зависимости от отраслевой принадлежности актов, регулирующих вопросы лицензирования; по роли в механизме правового регулирования; по функциональной направленности.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретическое значение работы заключается в освещении автором через призму эволюционного развития лицензионной системы сущностных проблем лицензирования – правовой природы и социального назначения, а также в разграничении смежных правовых категорий «разрешение» и «лицензия».

Теоретические положения, сформулированные в диссертации, могут стимулировать интерес и стать основой для дальнейших исследований правовых актов, формирующих межотраслевой институт лицензирования.

Практическая значимость работы предопределяется рядом обстоятельств. Во-первых, предложения по совершенствованию российского лицензионного законодательства могут быть использованы в нормотворческой деятельности. Во-вторых, сформулированная автором классификация правовых актов позволяет получить полную картину о российском законодательстве в сфере лицензирования и может быть положена в основу систематизации последнего, а так-

же может использоваться органами судебной власти при рассмотрении споров, возникающих между субъектами лицензионных правоотношений. В-третьих, выводы диссертационного исследования о формах лицензионной деятельности адресованы прежде всего лицензирующим органам и направлены на совершенствование и рационализацию правовых и организационных основ лицензирования. В четвертых, содержащиеся в работе рекомендации, выводы и предложения могут использоваться в учебном процессе по следующим научным дисциплинам: «Административное право»; «Административно-процессуальное право»; «Административная деятельность органов внутренних дел»; «Гражданское право»; «Предпринимательское право».

Апробация результатов исследования. Основные выводы и результаты диссертации нашли отражение в научных статьях, опубликованных по теме исследования, а также были освещены на следующих научных мероприятиях: международной научно-практической конференции «Административно-правовые и социально-культурные проблемы государственного управления» (г. Баку, 2007 г.); международной научно-практической конференции «Общество и милиция: проблемы обеспечения прав человека и социальное партнерство» (г. Саратов, 2007 г.); научно-практической конференции «Гуманитарные и правовые ценности как концептуальные основы правоохранительной деятельности» (г. Саратов, 2007 г.); постоянно действующем методологическом семинаре факультета подготовки научно-педагогических кадров СЮИ МВД России «Методология научного познания» (г. Саратов, 2006–2008 гг.) и других.

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения, списка литературы и приложения.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, транслируется степень ее научной разработанности, формулируются цели и задачи,

обозначаются предмет и объект исследования, характеризуются методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основы, излагаются научная новизна диссертации и основные положения, выносимые на защиту, а также приводятся данные о теоретической и практической значимости исследования, результатах его апробации.

Первая глава **«Сущность и правовая природа лицензирования»**, состоящая из четырех параграфов, посвящена рассмотрению правовой природы сложноорганизованной правовой категории «лицензирование», выявлению социального назначения последнего, анализу исторических особенностей формирования системы лицензирования, а также детальному изучению одного из аспектов лицензирования – формы деятельности органов исполнительной власти.

В первом параграфе **«Правовая природа лицензирования»** обозначается важность сбалансированного государственного управления экономическими процессами на современном этапе развития России, определяется местоположение лицензирования в вышеуказанной системе, а также подчеркивается необходимость применения лицензионного механизма, при помощи которого обеспечивается стабильное функционирование рынка путем осуществления «фильтрации» потенциальных предпринимателей в целях недопущения вхождения в экономическую сферу недобросовестных хозяйствующих субъектов.

Ключевым моментом первого параграфа является установление сущности правовой категории «лицензирование», которую диссертант при помощи интегрированного метода исследования раскрывает через такое свойство, как многоаспектность (многогранность), что позволяет последовательно выявить и проанализировать множество аспектов лицензирования и степень научной работанности каждого из них.

Лицензирование рассматривается как: правовой режим (А.Б. Багандов, А.В. Гушин, С.В. Пыхтин); метод (А.А. Савостин, А.Г. Семенников, С.А. Тарасов); вид (форма) контроля (В.И. Новоселов, Д.В. Новохатский, М.В. Савчук, А.В. Хвалина); форма деятельности органов исполнительной власти (А.П. Алевхин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов); правовой институт (А.Б. Багандов, И.В. Гутов, Ю.Н. Мильшин); способ защиты правопорядка, прав и свобод граждан (С.В. Дробязко, К.И. Костылева, А.В. Шестаков); форма легитимации

предпринимательства (Т.А. Гусева, Ж.А. ИONOва, О.М. Олейник); основание возникновения правоспособности юридического лица (Е.И. Спектор, О.С. Троценко); вид разрешительной системы (Д.Н. Бахрах, Д.В. Осинцев).

Анализ теоретических положений различных аспектов лицензирования позволил сформулировать следующие выводы.

По мнению соискателя, сущность *правового режима* лицензирования лежит в плоскости установления порядка осуществления определенных видов деятельности. Данный режим является преимущественно разрешительным и функционирует в целях создания четкой правовой регламентации возникающих в данной сфере общественных отношений, что проявляется в своеобразном «очерчивании» круга субъектов предпринимательской деятельности.

Метод лицензирования определяется как совокупность правовых средств, приемов и способов воздействия на хозяйствующих субъектов посредством выдачи специального разрешения (лицензии), осуществляемых уполномоченными органами государственной власти в особом порядке и направленных на обеспечение и защиту прав и свобод граждан.

В процессе рассмотрения лицензирования как *основания возникновения правоспособности юридического лица* автором были изучены нормы Гражданского кодекса РФ, в результате чего внесено предложение именовать данный аспект лицензирования «средством реализации правоспособности юридического лица (индивидуального предпринимателя)».

Лицензионный контроль определяется как вид административного контроля, предполагающий проведение проверки сведений о соискателе лицензии, а также активное наблюдение за деятельностью лицензиата, осуществляемый лицензирующими органами в установленном законом порядке и сопровождаемый мерами административного воздействия.

Правовой институт лицензирования диссертант относит к числу комплексных (межотраслевых), нормы которого лежат в различных правовых плоскостях, причем административно-правовая плоскость является доминирующей и предопределяет характер и содержание норм других отраслей права в вопросах регулирования лицензионных отношений.

Соискателем анализируется законодательная дефиниция лицензирования, предлагается вариант ее совершенствования посредством изложения абз. 4 ст. 2 Закона о лицензировании в следующей редакции: «лицензирование – это установленный настоящим Законом порядок осуществления комплекса мероприятий, связанных с...», далее по тексту Федерального закона.

Принимая во внимание характер и особенности правовой природы лицензирования, диссертант предлагает ввести в науку административного права комплексное определение лицензирования.

Во втором параграфе **«Социальное назначение лицензирования»** исследуются особенности соблюдения и защиты прав и свобод граждан в рамках российской лицензионной системы. В данном контексте соискатель рассматривает лицензирование как органическое единство двух компонентов: обеспечительного средства, направленного на защиту прав и законных интересов участников лицензионных правоотношений, и реализационного средства, направленного на обеспечение реализации прав и свобод граждан как в процессе осуществления предпринимательской деятельности, так и в процессе их взаимодействия с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Лицензирование – это социально обусловленное правовое явление. Диссертант рассматривает вопрос о социальном назначении лицензирования во взаимосвязи с критериями определения лицензируемых видов деятельности (ст. 4 Закона о лицензировании), устанавливает параллель с конституционной нормой (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ), закрепляющей основания и границы ограничения прав и свобод, а также анализирует опыт законодательной регламентации вышеуказанных аспектов в Англии, США, Германии, Италии, Испании, Белоруссии).

В процессе толкования ст. 4 Закона о лицензировании соискатель приходит к выводу, что в недрах данной нормы сосредоточено социальное назначение лицензирования, которое проявляется в поддержании баланса между публичными и частными интересами. В данной связи лицензирование выступает в роли «весов», на двух чашах которых находятся встречные интересы, нуждающиеся в уравнивании. Автором определяются и конкретные виды деятель-

ности, лицензирование которых устанавливается для соблюдения публичных и частных интересов.

В третьем параграфе **«История развития законодательства о лицензировании»** прослеживается генезис российской и зарубежной лицензионной системы, анализируется современное состояние лицензионного законодательства, обозначаются основные этапы его развития.

Современный период развития законодательства о лицензировании (1990 г. – по настоящее время) охватил огромное количество нормативно-правовых актов, главные из которых – Закон РСФСР от 2 декабря 1990 г. № 395-I «О банках и банковской деятельности», Закон РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 445-I «О предприятиях и предпринимательской деятельности», Постановление ВС СССР от 28 мая 1991 г. № 2195-I «О видах деятельности, которыми предприятия вправе заниматься только на основании специальных разрешений (лицензий)», Постановление Правительства РФ от 24 декабря 1994 г. № 1418 «О лицензировании отдельных видов деятельности», Федеральный закон от 25 сентября 1998 г. № 158-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

В настоящее время базисными нормативными актами в сфере лицензирования являются Закон о лицензировании и Постановление Правительства РФ от 26 января 2006 г. № 45 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности».

Закон о лицензировании закрепляет два самостоятельных перечня лицензируемых видов деятельности, первый из которых (п. 2 ст. 1) вбирает 20 видов деятельности, регулируемых самостоятельными законами, а второй (п. 1 ст. 17) содержит закрытый перечень 85-ти видов деятельности.

В целях структурирования лицензируемых видов деятельности проводится их авторская классификация по таким основаниям, как принадлежность к правовому режиму, предмет правовой охраны, характер лицензируемого вида деятельности.

По мнению диссертанта, законодательная регламентация лицензируемых видов деятельности не согласуется с принципом установления единого перечня (ст. 3 Закона о лицензировании), в связи с чем обосновывается необходимость

изложения п. 2 ст. 1 Закона в следующей редакции: «К отдельным видам деятельности (перечисление видов, указанных в п. 2 ст. 1) применяются положения, предусмотренные настоящим Федеральным законом, если иное не предусмотрено нормами специальных законов об этих видах деятельности».

В параграфе анализируется зарубежный опыт (Великобритания, США, Италия) по формированию единого перечня лицензируемых видов деятельности, изучение которого показывает, что в данных странах не преследуется цель создания унифицированного перечня. Данное обстоятельство обусловлено прежде всего отсутствием единого закона о лицензировании, в силу чего вопросы лицензионной деятельности регламентируются многочисленными актами, устанавливающими правила осуществления отдельных видов деятельности. Соискатель приходит к выводу, что осуществляемое правовое регулирование приводит к негативным последствиям, так как способствует неоправданному увеличению сферы лицензионного режима.

Раскрытие содержания четвертого параграфа **«Особенности лицензирования как формы деятельности органов исполнительной власти»** основывается на дедуктивном анализе таких категорий, как «форма», «форма деятельности», «форма лицензионной деятельности», в процессе которого соискатель формулирует дефиницию исследуемого аспекта лицензирования и определяет его как однородную по своим признакам (характеру и юридическим последствиям) деятельность по изданию правовых актов (нормативных и правоприменительных), а также организационную деятельность, не связанную с изданием вышеуказанных актов.

Диссертант приходит к выводу, что формы лицензирования предопределяются различными факторами, основные из которых – объект управления (лицензируемые виды деятельности), управленческая цель (необходимость сочетания публичных и частных интересов), тип правового регулирования (разрешительный), федеральный уровень управления лицензионными процессами и др. Данный вывод позволяет выделить две формы лицензионной деятельности – правовую и организационную.

В контексте определения форм деятельности анализируется зарубежный опыт. В Болгарии среди форм управленческой деятельности выделяют право-

вые (издание юридических актов и совершение на их основе действий управленческого характера) и неправовые (организационные, аналитические и обеспечительные). В США деятельность административных учреждений материализуется в правовых (принятие нормативных актов и рассмотрение отдельных дел) и организационных формах. В Японии основной правовой формой государственного управления является издание подзаконных актов управления (правительственных указов – шейрей, мейрей и многочисленных приказов министерств).

По мнению автора, в рамках правой формы лицензирования в России сосредоточена нормативная и правоприменительная деятельность органов исполнительной власти. Нормативная деятельность материализуется в многочисленных актах подзаконного характера, при этом основным субъектом нормотворчества в данной сфере является Правительство РФ, основной формой – принимаемое им постановление.

Правоприменительная деятельность представлена различными видами актов (распоряжение, решение о предоставлении лицензии, решение об аннулировании лицензии), однако лицензия является центральным актом применения права, поскольку данный документ представляет собой акт юридической констатации правового статуса хозяйствующего субъекта.

Исследование организационной формы лицензионной деятельности проводилось на основе изучения и обобщения результатов работы лицензирующих органов. По мнению диссертанта, в рамках организационной формы осуществляются следующие виды деятельности: консультационная; методическая; информационно-просветительская; инновационная.

Во второй главе **«Лицензия как акт применения права»**, состоящей из трех параграфов, изучается центральный правовой акт в сфере лицензирования – лицензия, исследуются особенности действия лицензии во времени, пространстве и по кругу лиц, проводится комплексный анализ правовых актов в сфере лицензирования, а также формулируются предложения по совершенствованию норм российского законодательства о лицензировании.

В первом параграфе **«Место и роль лицензии в системе правовых актов»** анализируется система правовых актов Российской Федерации, устанавли-

ливаются место и роль лицензии внутри сложноорганизованной системы, исследуется содержание и специфические признаки лицензии, а также проводится разграничение данного термина со смежными правовыми категориями.

Правовая природа лицензии сосредоточена в сфере государственного управления. Лицензия относится к числу актов исполнительных органов государственной власти (ее выдача возможна только на федеральном и региональном уровнях). По функциональной направленности лицензия является регулятивным правоприменительным актом, по форме выражения – актом-документом, по сроку – актом длительного действия (по общему правилу, срок действия лицензии составляет 5 лет).

Диссертант выделяет признаки лицензии (официальный, инициативный характер, формальная определенность, однообъектность, срочность и др.), акцентирует внимание на документарной форме лицензии и определяет ее как официальный документ, содержащий индивидуально-властное правовое предписание в виде специального разрешения на осуществление конкретного вида деятельности, выдаваемый лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю на определенный срок (либо бессрочно) и в установленном законом порядке.

Среди многообразия правоприменительных актов в современной России лицензия относится к числу разрешительных. Автором обозначается принципиальная позиция о недопустимости отождествления понятий «разрешение» и «лицензия». В процессе многоступенчатого анализа (этимологического, теоретического и законодательного) диссертант аргументирует позицию, согласно которой разрешение является конгломерирующим правоприменительным актом, определяет родовую принадлежность лицензии. Предлагается рассматривать лицензию через термин «специальное разрешение», что позволит, по мнению соискателя, подчеркнуть специфику лицензии, а также будет препятствовать ее отождествлению с разрешением. Опираясь на обозначенные выводы, предлагается унифицировать законодательство в сфере лицензирования, исключить из текстов правовых актов нормы, в которых термины «разрешение» и «лицензия» используются как синонимы.

Диссертант обосновывает необходимость законодательного закрепления определения «разрешение» как официального документа, выданного специально уполномоченным органом исполнительной власти физическим лицам, юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, предоставляющим право на совершение различного рода юридически значимых действий, осуществление которых при отсутствии данного разрешения влечет за собой ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

Определяя место лицензии в системе правовых актов РФ, автор подчеркивает ее правоприменительный характер, в силу которого она должна соответствовать нормативным актам всех уровней. Роль лицензии, по мнению автора, заключается в ее «кульминационной сущности», поскольку именно лицензия венчает многоступенчатую лицензионную процедуру.

Предметом рассмотрения второго параграфа **«Виды правовых актов в сфере лицензирования»** явились различные источники права, формирующие российское лицензионное законодательство.

Соискателем предлагается авторская классификация правовых актов в сфере лицензирования по различным основаниям: по юридической силе и виду правового акта; по субъекту издания; по способу издания правового акта; по времени действия акта; в зависимости от правового режима лицензирования; в зависимости от отраслевой принадлежности актов, регулирующих вопросы лицензирования; по роли в механизме правового регулирования; по функциональной направленности. В свою очередь, лицензия (основная форма лицензионной деятельности) классифицируется: по территории и сроку действия; по характеру, объему и виду деятельности, на осуществление которой выдается лицензия; по виду органа и порядку выдачи лицензий и другим критериям.

Проведенный анализ правовых актов в сфере лицензирования позволил сделать вывод об их приоритетных видах. В частности, правовое регулирование лицензионных отношений на законодательном уровне осуществляется в форме федеральных законов, на подзаконном уровне в основном в форме постановлений Правительства РФ. При этом большинство федеральных законов формируют специальный правовой режим лицензирования, подавляющее же большинство постановлений Правительства РФ, напротив, общий правовой режим

лицензирования. Около 90% правовых актов приняты в коллегиальном порядке, срок их действия во времени (в основном) не ограничен. Многие правовые акты, регулирующие лицензионные правоотношения, являются источниками административного права, однако среди актов встречаются источники и других отраслей права (например, гражданского, финансового, таможенного, экологического и других).

Многоаспектность лицензионного законодательства предопределяет необходимость его систематизации посредством принятия Лицензионного кодекса Российской Федерации, который обновит и усовершенствует правовые нормы в сфере лицензирования, избавит лицензионное законодательство от груза фактически недействующих и коллизионных норм, позволит в рамках единого документа урегулировать вопросы лицензионной деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации.

Соискатель предлагает примерную структуру Лицензионного кодекса РФ, обосновывает необходимость выделения двух частей – общей и специальной. В первой из них целесообразно закрепить положения «общего характера» (цели и задачи государственного регулирования в данной сфере, основные дефиниции, единые принципы лицензионной деятельности, единый перечень лицензируемых видов деятельности с обозначением тех из них, которые являются «специальными», общий порядок лицензионной процедуры).

В специальной части Кодекса автор предлагает систематизировать правовые нормы по принципу принадлежности к специальному правовому режиму. Представляется целесообразным регламентировать вопросы лицензирования конкретных видов деятельности (перечень которых в настоящее время закреплен в п. 2 ст. 1 Закона о лицензировании).

В третьем параграфе **«Действие лицензии во времени, пространстве и по кругу лиц»** анализируются временные, пространственные и персональные характеристики лицензии, выявляются особенности данных «параметров» в зависимости от принадлежности к общему или специальному правовому режиму лицензирования.

Лицензия является правовым актом управления, который носит перспективный характер и обращен в будущее, так как позволяет осуществлять деятельность, которая не может быть реализована до получения лицензии.

Действие лицензии во времени предопределяется сроком, на который она выдается. Срок действия лицензии может быть охарактеризован как промежуток времени между началом и окончанием юридической силы лицензии. Законодатель закрепляет три вида сроков лицензии – абсолютно определенные, относительно определенные и лицензии без определения срока действия (бессрочные). В российском законодательстве абсолютно определенные лицензии – это наиболее распространенный вид. Особенностью действия лицензии во времени является возможность ее продления в порядке переоформления лицензии.

Закон о лицензировании устанавливает презумпцию общедоверительного действия лицензии (в отличие от Закона о лицензировании 1998 г., который презюмировал региональный характер лицензии). Данный порядок не распространяется на специальный правовой режим лицензирования, в рамках которого лицензии, выданные на осуществление отдельных видов деятельности, обладают иными «территориальными» признаками (например, экстерриториальность).

Действие лицензии по кругу лиц обуславливается однообъектностью и персонализированным, именным характером лицензии, предопределяющими выдачу лицензии только на один вид деятельности и недопускающими уступку прав по данному правоприменительному акту. В рамках специального режима лицензирования встречаются исключения из вышеуказанного правила (например, лицензии на осуществление деятельности по использованию природных ресурсов).

В параграфе диссертант вносит ряд предложений по совершенствованию норм российского лицензионного законодательства:

1. Предлагается изменить редакцию ст. 6 Закона о лицензировании, дополнив ее абзацем следующего содержания: «устанавливает порядок уведомления лицензирующего органа субъекта Российской Федерации, на территории которого лицензиат намерен осуществлять лицензируемый вид деятельности».

2. Исследовав временные, пространственные и персональные характеристики лицензии, предлагается изменить название и содержание ст.ст. 7 и 8 Закона о лицензировании, изложив их в новой редакции.

3. Обосновывается целесообразность исключения из п. 17 ст. 19 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», п. 2 ст. 33 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи», п. 22 Положения о лицензировании образовательной деятельности (утв. Постановлением Правительства РФ от 18 октября 2000 г. № 796) нормы о возможности выдачи лицензии на меньший срок по заявлению соискателя лицензии.

В **заключении** подводятся итоги работы, формулируются основные выводы и предложения по совершенствованию российского лицензионного законодательства и практики его применения.

В **приложении** содержатся статистические данные о правовых актах, формирующих российское лицензионное законодательство.

Основные результаты исследования изложены в следующих публикациях:

I. Статьи в ведущих рецензируемых научных изданиях, рекомендуемых ВАК Минобрнауки РФ для публикации основных результатов диссертационных исследований:

1. *Юрьева Ю.С.* Лицензирование как способ защиты правопорядка, прав и свобод граждан (в соавторстве с А.А. Алексеевым) // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: СГАП, 2007. № 3. (0,5 п.л.).

II. Статьи в иных научных изданиях:

2. *Юрьева Ю.С.* О правовой природе института лицензирования // Административное право и процесс. М.: Юрист, 2008. № 1. (0,3 п.л.).

3. *Юрьева Ю.С.* К вопросу о видах деятельности, подлежащих лицензированию на территории Российской Федерации // Человек и общество: проблемы

взаимодействия: Материалы международной научно-практической конференции / Отв. ред. Л.В. Соколова. Саратов: СГСЭУ, 2008. (0,2 п.л.).

4. *Юрьева Ю.С.* Лицензионное законодательство как отражение российской правовой культуры // Правовая культура. Саратов: СЮИ МВД России, 2007. № 2. (0,5 п.л.).

5. *Юрьева Ю.С.* Правовые акты в сфере лицензирования // Административная ответственность: теоретические аспекты и вопросы реализации: Сборник научных статей (к 5-летию КоАП РФ) / Под ред. Ю.Н. Мильшина, Ю.В. Помогаловой. Саратов: СЮИ МВД России, 2007. (0,4 п.л.).

6. *Юрьева Ю.С.* Разрешение и лицензия в российском законодательстве: теоретико-правовой аспект (в соавторстве с Ю.Н. Мильшиным) // Вестник Евразийской академии административных наук. Волгоград: Из-во Волгоградского института экономики, социологии и права, 2007. № 1. (0,5 п.л.).

7. *Юрьева Ю.С.* Правовой режим лицензирования в Российской Федерации // Сборник трудов молодых ученых / Под ред. Л.И. Покатаева. Саратов: СЮИ МВД России, 2007. Вып. 3. (0,5 п.л.).

8. *Юрьева Ю.С.* Лицензирование как правовая категория // Проблемы реализации российского законодательства на современном этапе: Сборник статей адъюнктов, аспирантов, соискателей / Под ред. О.В. Шляпниковой. Саратов: СЮИ МВД России, 2008. Выпуск 1. (0,45 п.л.).

9. *Юрьева Ю.С.* Конституционные основы лицензирования в Российской Федерации (в соавторстве с Ю.Н. Мильшиным) // Конституционные чтения: Межвузовский сборник научных трудов. Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина, 2007. Выпуск 8. (0,3 п.л.).

10. *Колемасов В.Н., Мильшин Ю.Н., Помогалова Ю.В., Пузырев С.В., Чаннов С.Е., Юрьева Ю.С.* Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции»: Постатейный. М.: Ось-89, 2007. (1 п.л.).

11. *Юрьева Ю.С.* Правовые и организационные формы лицензионной деятельности // АКМЕ: Сборник трудов молодых ученых / Под ред. Л.И. Покатаева. Саратов: СЮИ МВД России, 2008. (0,5 п.л.).

12. *Юрьева Ю.С.* Лицензирование – правовое средство обеспечения экономической безопасности // Право и современность: Сборник научно-практических статей / Под ред. Л.И. Бочковой, С.В. Савинова. Вып. 3. Ч. 1. Саратов: СЮИ МВД России, 2008. (0,3 п.л.).